

Nr 432

Av herr **Svensson** i Ljungskile, *angående rätttegångsbiträde åt enskilda i jorddelningsmål.*

I en motion till vårriksdagen 1956 II: 359 påvisades hur en friare bebyggelse på landsbygden motverkades genom utformningen av en rad författningar, tillämpningsföreskrifter och administrativa anvisningar och hur personer, som inte är yrkesverksamma inom jordbruket, hindras att stanna kvar på landsbygden eller att återflytta dit. Hösten 1956 framhölls vidare i en interpellation att det är av väsentlig betydelse för vårt fortsatta samhällsbyggande hur man påverkar avvägningen mellan tätorter och landsbygden i övrigt och att denna avvägning påverkas av utformningen och tillämpningen av reglerna för fastighetsbildning. I interpellationssvaret framhöll dåvarande statsrådet Hjalmar Nilson, att de förhållanden som interpellationen åsyftade reglerades av byggnadslagen och jorddelningslagen och att dessa lagars tillämpning i stor utsträckning kunde bli föremål för prövning vid domstol. Det skulle således i sista hand ankomma på domstol att avgöra om viss bebyggelse vore att hänföra till tätbebyggelse eller till glesbebyggelse eller om en avstyckning för egnahemsändamål skulle tillåtas eller ej.

Den ovannämnda interpellationen berörde jorddelningslagens aktualitetskrav för erhållande av tillstånd till avstyckning, statens långivningspraxis i fråga om egnahemsbyggen och gränsdragningen mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse. Med bistånd från lantmäteristyrelsen, bostadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen ansåg sig statsrådet Hjalmar Nilson kunna visa, att det ej funnes någon allvarigare anmärkning att rikta mot tillämpningsföreskrifterna och de administrativa anvisningarna. Lagbestämmelserna om aktualitetskravet skulle ytterligare utredas av den redan arbetande fastighetsbildningskommittén, anvisningarna beträffande egnahems-lånegivningen vore bra, och bestämmelserna rörande gränsdragningen mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse vore i stort sett förnuftiga men skulle ytterligare utredas.

Det är givetvis tacknämligt, att möjlighet finnes att få domstolsprövning av de spörsmål, som aktualiseras i samband med en fastighetsbildning. Men det är ingalunda tillräckligt att möjligheten finnes. Den måste också kunna utnyttjas utan alltför stora kostnader och utan alltför lång tidsutdräkt. Vilka reella möjligheter den enskilde har att få sin rätt vederbörligen till-

godosedd sammanhänger i stor utsträckning med hur fastighetsbildningsfrågorna handlägges och hur en eventuell process föres inför domstolarna.

En person, som med en markägare överenskommit om förvärv av ett markområde på landsbygden, måste innan han kan erhålla lagfart å området få detsamma avstyckat till särskild fastighet. Han har då att hos distriktslantmätaren anhålla om avstyckning och blir därmed part i ett jorddelningsmål, i vilket hans motpart blir det allmänna, representerat av statliga och kommunala myndigheter. Det förekommer relativt ofta att den enskildes önskemål står i strid mot allmänna intressen av olika slag. Distriktslantmätaren, som är den första instansen i målets handläggning, har att vid en förrättning pröva om den enskildes önskemål skall tillgodoses före det allmänna intresset och har att avge utlåtande däröver. Förrättningen börjar vanligen med sammanträde på platsen, besiktning av området, hörande av säljare och köpare, utredning rörande förutsättningarna för avstyckningen och samråd under hand eller genom remisser med kommunala och statliga myndigheter. Distriktslantmätarna är genom anvisningar anbefallda att intimt samråda med specialmyndigheterna och taga del av deras synpunkter och skäl innan förrättningsutlåtande avges. En sådan anordning är praktisk, eftersom de myndigheter som har till uppgift att bevaka de allmänna intressena rimligtvis icke kan låta sig representeras vid varje liten avstyckningsförrättning. Någon argumentation mellan myndigheterna och sökanden kan alltså av praktiska skäl ej förekomma i den första instansen. Vad myndigheter, såsom länsarkitekt, lantbruksnämnd, vattenvårdsmyndighet, vägförvaltning och länsbostadsnämnd m. fl., anför utgör tillsammans med vad lantmätaren själv utreder och sakägarna presenterar vid fullgörande av sin talan de skäl, på vilka distriktslantmätaren skall grunda sitt beslut.

Distriktslantmätarens inhämtande av myndigheternas synpunkter kan ske genom samtal per telefon eller vid personligt besök, vid s. k. »litet länsråd», då distriktslantmätaren på en gång får träffa t. ex. överlantmätare, länsarkitekt och länsbostadsdirektör, lantbruksdirektör eller vägingenjör, eller vid »stort länsråd», då en större samling myndigheter är tillstädes.

Det ligger nära till hands att de myndigheter som blir hörda uppfattar distriktslantmätarens förfrågan som en begäran om råd eller rent av som en anhållan om tillstånd att avstycka. Det förekommer ofta att en tillfrågad myndighet ej lämnar svar förrän den samrätt med andra myndigheter och intagit en med dem gemensam ståndpunkt.

Av det sagda torde framgå, att den enskildes möjligheter att få sin rätt tillgodosedd i första instansen till stor del beror på vilken kunnighet och självständighet distriktslantmätaren besitter. Hans samråd skall ske med myndigheter, vilkas primära uppgift icke är att värna enskild rätt utan att bevaka allmänna intressen. Att dessa myndigheter i stor utsträckning sam-

råder internt och intager gemensam ståndpunkt utan att redovisa sina skäl i form av diskussionsprotokoll, motivering eller redogörelse gör ingalunda distriktslantmätarens uppgift lättare. Erfarenheter från senare år har visat, att de olika länsmyndigheterna, även i fall då förbud av något slag ej föreligger, förutsätter sin uppgift vara att lämna eller vägra tillstånd, medgivande eller godkännande till begärd avstyckning i stället för att lämna upplysningar, redovisa planer, relevanta fakta och synpunkter samt till- eller avstyrka avstyckning. I de många fall, då distriktslantmätare och länsmyndighet har samma mening, har en sådan missuppfattning ej någon större betydelse. Men om myndigheterna »motsätter sig» eller »saknar anledning medgiva» eller förklarar sig anse avstyckning olämplig utan angivande av skäl, som är relevanta vid en prövning enligt jorddelningslagen, blir distriktslantmätarens uppgift besvärlig. Han har då att antingen efterhöra i vilka avseenden myndigheten anser avstyckningen olämplig och därefter pröva hållbarheten i myndighetens motivering eller ock att själv genast taga ståndpunkt i ett beslut och låta myndigheten framföra sina eventuella skäl inför ägodelningsrätten. Bägge förfaringssätten förekommer. Samråden leder sällan till uttömmande diskussioner. Nya skäl mot en avstyckning framföres därför ofta inför ägodelningsrätten.

Distriktslantmätarens åliggande att självständigt pröva de olika myndigheternas och den enskildes skäl och motiveringar borde på något sätt markeras. Utvecklingen har emellertid gått i en helt annan riktning. Den omständigheten, att länsmyndigheterna samlas till länsråd och gemensamt tager ståndpunkt i frågor om avstyckning, har medfört en försvagning av distriktslantmätarens ställning. Härtill bidrar också att överlantmätaren — distriktslantmätarens förman i tjänsten — regelmässigt deltar i länsmyndigheternas samråd. Den av Kungl. Maj:t år 1948 meddelade instruktionen för lantmäteriet föreskriver i 37 § följande:

Överlantmätaren har att leda och öva tillsyn över länets lantmäteriväsen samt taga initiativ till åtgärder, som äro ägnade att främja en ändamålsenlig fastighetsindelning. Han skall verka för samordning av fastighetsbildningen med de åtgärder, som på angränsande områden planläggas och utföras genom andra myndigheter och organ. Överlantmätaren är förman för lantmäteripersonalen i länet.

Den tidigare gällande lantmäteriinstruktionen av år 1927 innehöll icke någon motsvarande paragraf. Med hänsyn till den förstärkning av myndigheter med uppgift att tillvarataga det allmänna intresset i jorddelningsmål, som ägt rum efter 1948, synes det behövt att distriktslantmätarnas självständighet markerades genom en ändring av lantmäteriets instruktion.

Sedan distriktslantmätaren avslutat förrättningen har han att översända den till överlantmätaren, som intager en central ställning vid bevakningen att det allmänna intresset blivit behörigen tillgodosett. Förrättning, som överlantmätaren eller annan statlig myndighet anser handlagd i strid mot

väsentliga allmänna intressen, föres nämligen genom överlantmätarens försorg under ägodelningsrättens prövning. Här möter sedan oformligheten, att länsarkitekten och överlantmätaren även är sakkunniga åt ägodelningsrätten och hovrätten. Förhållandet har kritiserats vid lagrådets granskning av det lagförslag, som låg till grund för Kungl. Maj:ts proposition nr 177 till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 18 juni 1926 (nr 326) om delning av jord å landet, m. m.; given år 1950. Regeringsrådet Quensel yttrade därvid:

Jorddelningsmål äro visserligen av blandad judiciell och administrativ natur, och prövningsmyndigheten har ex officio att iakttaga det allmännas intressen. Men dessa förhållanden bli mindre framträdande, när det gäller procederet i överrätterna, särskilt sedan talerätt mot första instansens (här ägodelningsrättens) beslut tillerkänts vissa myndigheter, som sålunda kunna intaga ställning som part (eller representant för part) i överrättsprocessen. Med uppdrag att däri på dylikt sätt bevaka allmänna gentemot enskilda intressen låter icke väl förena sig att tjänstgöra som biträde åt överrätten i jorddelningsmålen. Alldeles uteslutet lär vara att en sådan kombination skulle kunna få förekomma i ett och samma mål, och föga lämpligt är att viss tjänsteman skulle fungera än såsom part än såsom rättens biträde i jorddelningsmålen. En annan sak är att rätten må inkalla honom för att höras i målen, ändå att han däri ej för talan.

Vad nu anmärkts iakttofs visserligen icke, då man genom 1947 års lagändring gav överlantmätaren talerätt mot fastställelse- och tillståndsbeslut. Men detta förhållande synes icke böra föranleda att nu även länsarkitekten skulle erhålla en dylik dubbelställning av part och rättens biträde. Tvärtom torde gällande lag, vad överlantmätaren beträffar, böra i detta sammanhang ändras i förevarande hänseende.

Överlantmätarens dubbelroll såsom allmänt ombud och domstolens sakkunnige har alltså uppmärksamrats och ansetts olämplig vad hovrätten beträffar. Det förefaller uppenbart att hans dubbelroll i ägodelningsrätten utgör en än mera olämplig anordning. Att överlantmätaren i egenskap av förman för distriktslantmätaren kan öva alltför starkt inflytande på dennes bedömning i tillståndsfrågor kan vara till större nackdel för den enskildes rätt än om han tillför domstolarna alltför ensidig syn på de mål som prövas.

Under det att de allmänna intressena vid ägodelningsrätten bevakas av överlantmätare, länsarkitekt och lantbruksdirektör med biträde av ett stort antal expertmyndigheter måste det enskilda intresset bevakas av sakägarna själva, vanligtvis utan hjälp av vare sig juridiskt biträde eller sakkunniga vittnen. Den enskilde har oförmånligt utgångsläge i processen även på grund därav att vid lagstiftningen förutsatts, att den största hänsyn skulle komma att tagas till den mening vissa myndigheter uttalat. I samband med att länsstyrelsens befattning med fastställelseprövning av avstyckningar upphörde uttalade justitieministern nämligen i propositionen nr 177 år 1950 å sid. 70, att han utginge från

att den största hänsyn skall tagas till den mening som länsstyrelsen eller annat planvårdande organ uttalat. Upprättade planer för bebyggelsen liksom andra byggnadsreglerande föreskrifter skola ju respekteras vid fastighetsbildningen, och det får uppenbarligen icke bli så, att en myndighet medverkar till uppkomsten av en fastighet för bebyggelse medan en annan myndighet anser sig icke kunna medgiva att den bebygges. Vad planmyndigheterna yrka bör därför i regel bli avgörande; deras mening bör icke frångås utan att särskilt tungt vägande skäl föranleda därtill. Även om formellt beslutanderätten tillkommer fastighetsbildningsmyndigheterna, torde således i dessa ärenden den reella prövningen alltjämt komma att ligga hos planmyndigheterna. Har emellertid domstol av särskild anledning ansett sig tvungen frångå vad planmyndighet yrkat, bör på sätt de sakkunniga föreslagit länsarkitekten äga fullfölja talan mot fastställelsebeslutet.

Detta uttalande av justitieministern i anslutning till ovannämnda proposition lär ofta ha åberopats vid handläggningen av jorddelningsmål inför ägodelningsrätten och torde ha varit till avsevärd nackdel för den enskilde som råkat i konflikt med planmyndigheter.

Emot det anförda kan erinras, att om distriktslantmätaren en gång givit tillstånd till avstyckningen så måste den enskilde kunna åberopa honom vid ägodelningsrätten. Det är visserligen riktigt, men det torde å andra sidan ej kunna förutsättas att distriktslantmätaren skall argumentera mot sin förman och mot övriga myndigheter, som han har att samråda med, i sådan omfattning att hans roll inför ägodelningsrätten blir att jämföra med ett rättegångsbiträdes. Slutsatsen blir att den enskilde i många fall står mycket illa rustad att vid domstolen hävda sitt intresse gentemot det allmänna.

Även för domstolen, som åtminstone i första instansen torde ha att verkställa officialprövning, blir svårigheterna stora. Undersökningen huruvida av administrativa myndigheter anförda yrkanden har stöd i lag torde icke möta svårigheter. Då endast den ena parten har sakkunniga att åberopa i tekniska och ekonomiska spørsmål torde domstolen dock ha svårt att i dylika bedömningsfrågor döma till förmån för den andra parten, även om dennes yrkanden och skäl förefaller vara beaktansvärda. I den mån målets utgång är beroende av vad som kan visas är den enskilde svårt trängd. Han kan icke utan tillgång till expertis prestera vare sig utredning eller kvalitetsbedömning till stöd för sina yrkanden.

Från distriktslantmätarhus har framhållits, att processen i jorddelningsmål blir lidande på att länsrådets behandling av de frågor, som skall prövas av domstol, alltför mycket binder de deltagande myndigheterna och på att dessa myndigheter i stor utsträckning uppträder gemensamt. En fri och saklig diskussion kan knappast komma till stånd med denna ordning.

En icke ringa förbättring av den enskildes rättsläge skulle otvivelaktigt ernås om den enskilde kunde erhålla sakkunnig hjälp av rättegångsbiträde i jorddelningsmål. Härigenom skulle en viss motvikt erhållas mot domi-

nansen från de myndigheters sida som i jorddelningsmålen företräder det allmännas intressen. Som dylika rättegångsombud kan endast lantmätare med lång erfarenhet såsom förrättningsmän göra sig gällande. Innan erfarenhet vunnits om hur omfattande behovet av rättshjälp är, torde särskilda organ för denna verksamhet icke böra inrättas. Däremot synes det möjligt att försöksvis förena uppdrag att vara rättegångsbiträde i jorddelningsmål med distriktslantmätartjänst. Huru många dylika förordnanden som kan behövas och de praktiska problem, som i samband därmed måste lösas, bör bli föremål för utredning i den form Kungl. Maj:t finner lämpligt.

Med stöd av det ovan anförda hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag till rättegångsbiträde åt enskilda personer i jorddelningsmål samt att de synpunkter som framförts i denna motion därvid måtte beaktas.

Stockholm den 27 januari 1959

Wald. Svensson
